

FACULDADE EVANGÉLICA RAÍZES
LUCYLEIA AFRINNE VIEIRA

**CONTROVÉRSIAS NA REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DOS
REMANESCENTES DE QUILOMBOLAS**

Anápolis/GO

2020

LUCYLEIA AFRINNE VIEIRA

**CONTROVÉRSIAS NA REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DOS
REMANESCENTES DE QUILOMBOLAS**

Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade Evangélica Raízes, sob orientação da Professora Luane Nascimento.

Anápolis/GO

2020

CONTROVÉRSIAS NA REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DOS REMANESCENTES DE QUILOMBOLAS

Lucyleia Afrinne Vieira ¹

Luane Nascimento ²

RESUMO

Este estudo tem como intuito abordar as controvérsias na regularização das terras dos remanescentes de quilombolas. Um dos direitos mais almejados pelos indivíduos é o direito de propriedade, visto que, ele remete ao sentimento de pertencimento, segurança e abrigo. As comunidades quilombolas por séculos têm vivido à margem da sociedade e o direito à propriedade das suas terras mesmo após muitas lutas e clamores ainda não é uma tarefa fácil de se efetivar. A presente pesquisa possui relevância no âmbito do Direito Civil, uma vez que, a regularização e a demarcação de terras em benefício dos descendentes de quilombolas são ainda algo distante para muitos remanescentes dessas comunidades. O objetivo geral desta pesquisa foi desmistificar o processo de reconhecimento e efetivação da propriedade das terras dos quilombolas. Para o desenvolvimento deste estudo foi utilizada pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória. Que envolveu um levantamento bibliográfico, do ponto de vista dos procedimentos técnicos, sendo realizada uma pesquisa bibliográfica. A efetivação do direito de propriedade dos remanescentes de quilombolas é imprescindível para a manutenção dos valores, referências e das crenças dessas comunidades que fizeram e continuam fazendo parte da história do povo brasileiro.

Palavras-chave: Remanescentes. Propriedade. Quilombo. Direitos.

ABSTRACT

This study aims to address the controversies in the regularization of the lands of the remaining quilombolas. One of the rights most desired by individuals is the right to property, since it refers to the feeling of belonging, security and shelter. Quilombola communities for centuries have lived on the margins of society and the right to own their land, even after many struggles and claims, is still not an easy task to achieve. The present research has relevance in the scope of Civil Law, since the regularization and demarcation of lands for the benefit of quilombola descendants is still a distant thing for many remnants of these communities. The general objective of this research was to demystify the process of recognition and realization of quilombola land ownership. For the development of this study, qualitative, descriptive and exploratory research was used. That involved a bibliographic survey, from the point of view of technical procedures, being carried out a bibliographic research. The realization of the property rights of the quilombola remnants is essential for the maintenance of the values,

¹ Acadêmica do 9º Período do Curso de Direito da Faculdade Evangélica Raízes.

² Professora e Orientadora da Faculdade Evangélica Raízes.

references and beliefs of these communities that made and continue to be part of the history of the Brazilian people.

Keywords: Remnants. Property. Quilombo. Rights.

INTRODUÇÃO

O direito à propriedade é um dos direitos mais desejados pelos indivíduos, posto que, remete ao sentimento de pertencimento, segurança e abrigo. As comunidades quilombolas por séculos têm vivido à margem da sociedade e o direito à propriedade de suas terras mesmo após muitas lutas, ainda é difícil efetivá-lo de forma satisfatória.

As formas de reconhecimento da propriedade dos quilombolas encontram embasamento no Decreto nº 4.887 /2003, cujo artigo 2º elege como critérios a auto atribuição, a trajetória histórica própria no contexto do coletivismo, a territorialidade e a presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida dos remanescentes dos quilombos.

Os possíveis entraves para o reconhecimento das terras dos quilombolas estão circundados pela inércia dos Poderes Judiciário e Legislativo passando, ainda, pela oposição de grandes latifundiários que ambicionam tais propriedades. As soluções para o reconhecimento das terras dos quilombolas, por sua vez, estão relacionadas à exigência de legislação mais impositiva que estabeleça de forma clara e objetiva a obrigatoriedade da regularização dessas terras por meio de procedimentos desburocratizados.

A efetivação do direito de propriedade dos remanescentes é necessária para a manutenção dos valores, referências e das crenças dessas comunidades que fazem parte da história de todo povo brasileiro.

Desse modo, a presente pesquisa possui relevância no âmbito do Direito Civil, uma vez que, a regularização e a demarcação de terras em benefício dos descendentes de quilombolas é ainda algo distante para muitos remanescentes dessas comunidades. A falta de planejamento e empenho para a regularização dessas terras tem criado uma situação com consequências sociais e culturais sem precedentes no Brasil.

Segundo dados da Fundação Palmares e do INCRA a estimativa é de que existam em torno de 2.900 comunidades quilombolas no Brasil, envolvendo 214.000 famílias, compostas por 1,2 milhões de pessoas. Até 2012 haviam sido emitidos 121 títulos que regularizaram aproximadamente 988.400 hectares que beneficiou 11.946

famílias. Menos de 7% das terras reconhecidas como pertencentes a povos remanescentes de quilombos estão regularizadas no Brasil (BRITO, 2018).

A relevância deste estudo se materializa no sentido de que é preciso que se promova o conhecimento e o esclarecimento à comunidade jurídica, bem como, toda a sociedade sobre a realidade dessas comunidades que em pleno século XXI, ainda não garantiram um dos direitos básicos que é o direito de propriedade. No sentido mais *stricto sensu* da palavra, está o direito ao “lar” de um povo que sempre foi e ainda, continua sendo segregado pela sociedade.

O objetivo geral desta pesquisa foi desmistificar o processo de reconhecimento e efetivação da propriedade das terras dos quilombolas. O presente estudo trata-se de uma pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória. Que envolveu um levantamento bibliográfico, do ponto de vista dos procedimentos técnicos, sendo realizada uma pesquisa bibliográfica. A coleta de dados foi realizada por meio de um estudo bibliográfico com base em materiais publicados sobre o tema, a partir de pesquisa em livros, artigos científicos, revistas eletrônicas e legislação.

1. ASPECTOS PARA O RECONHECIMENTO DE PROPRIEDADE DOS QUILOMBOLAS

1.1 Noções básicas sobre o Direito de Propriedade

O direito de propriedade, como direito real por excelência, é o direito subjetivo que efetivamente retrata poderes diretos e imediatos do homem sobre determinada coisa (SAMPAIO, 2005).

A partir da Constituição Federal de 1988 a propriedade passou a ostentar caráter misto, o que fora disposto em diversos dispositivos (art. 5º, XXII e XXIII; 170, III; 182, §2º; 186). De igual sorte, a legislação infraconstitucional (Lei nº. 10.257/01, arts. 1º ao 4º; Código Civil, arts. 1228, §§1º ao 5º) não só limitou o direito de propriedade do indivíduo, como também o condicionou ao cumprimento de sua função social deixando a propriedade de ser um direito subjetivo para se tornar um direito-dever, um *múnus*, como muito bem salienta Maria Helena Diniz (2002).

Já o Código Civil de 2002, apesar de não ter definido o direito de propriedade, enunciou os seus elementos constitutivos. Como prescreve o Art. 1.228, o

proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha (BRASIL, 2002).

1.2 Definição de Remanescentes de Quilombolas

Feitas as considerações iniciais e gerais sobre o Direito de Propriedade, é mister definir Remanescentes Quilombolas, bem como demonstrar a garantia de suas propriedades ao longo da história do Brasil. O Brasil carrega em sua história o tráfico negreiro e é considerado o país que mais importou escravos. Cerca de 40% dos africanos escravizados tiveram como destino o Brasil. Atualmente 65% da população negra nas Américas é constituída por brasileiros.

Foram 316 anos de escravidão e, conseqüentemente, esses anos refletiram e continuam a refletir de forma veemente na realidade sócio-econômica-cultural da sociedade brasileira (SOUZA, 2008).

Em 13 de maio de 1888 a Lei Áurea instituiu a proibição da escravidão, porém, isso não significou o reconhecimento e acesso imediato dos negros e negras aos seus direitos ou o fim da segregação desses indivíduos pela sociedade.

Ao contrário disso, os ex-escravos foram expulsos das terras em que viviam (LEITE, 2000). A partir da Abolição da Escravidão restou aos escravizados duas possibilidades: fixarem-se nas periferias urbanas, opção escolhida por muitos ex-escravos urbanos, ou refugiarem-se nas comunidades quilombolas adentrando-se na mata atrás de asilo.

Os que buscaram refúgio nas áreas rurais acabaram por se isolar em comunidades quilombolas distantes das cidades, tendo como justificativa o medo de que a Lei Áurea viesse a ser revogada e que o sistema escravocrata voltasse a ter vigência no país (BARRETO, 2006).

Segundo Miranda (2012), os quilombos, tidos como núcleos paralelos de poder, organização social e produção de subsistência, eram considerados a expressão mais radical de ruptura com o sistema latifundiário.

O termo quilombola induz a estereótipos que indicam quilombos e comunidades do passado que, supostamente, tenham desaparecido depois da abolição da escravidão em 1888 ou ainda a comunidades que possuam uma africanidade intocada. Porém, esse termo foi reformulado para “remanescentes de quilombos” como uma negociação decorrente das inúmeras maneiras de acesso a terra pela população negra

escravizada incluindo heranças, doações, fugas e ocupação de terras livres, permanência em terras cultivadas no interior das grandes propriedades e recebimento de terras como pagamento de serviços prestados ao Estado.

A Associação Brasileira de Antropologia define quilombo como “toda comunidade negra rural que agrupe descendentes de escravos vivendo da cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado” (UNGARELLI, 2009, p.17).

De acordo com Gusmão (2001), a comunidade quilombola constitui-se como grupos cuja organização social, política, econômica e cultural se estabelece na relação com a terra em que vivem por dezenas ou centenas de anos, em razão de processos socioeconômicos decorrentes da escravidão e perpassados pela questão agrária no Brasil. As comunidades rurais negras se diferenciam conforme a característica das terras ocupadas, o tempo de ocupação dessas terras e a população que as habita.

São grupos negros que se formaram por meio de ocupações de terras devolutas após a Abolição ou a partir de terras compradas por negros libertos. Também se constituíram como aquisições de pagamento por serviços prestados ao Estado, doações de antigos proprietários, abandono de terras por antigos donos devido a dificuldades financeiras e apossamento de terras doadas a santos. Nessas terras de uso comum, esses grupos rememoram a conquista dos seus fundadores, vivem a solidariedade nas relações entre si, obtêm o seu sustento, mantêm e reconfiguram as tradições culturais herdadas (GUSMÃO, 1991 *apud* SOUZA, 2008, p.74).

Para a efetivação do direito de propriedade definitiva pertencente aos remanescentes das comunidades dos quilombos, de acordo com as determinações do artigo 68 do ADCT, tornou-se urgente a mudança semântica da expressão “remanescentes de quilombos”, no sentido de compreender as comunidades rurais negras a partir do presente e não com base num passado mitificado ou numa visão de quilombo unicamente com as características de Palmares. A reelaboração do que fosse quilombo se tornou uma nova demanda que visou à consideração dos sujeitos em questão como presentes, vivos e marcados por suas próprias características (SOUZA, 2008).

1.3 Aspectos para o reconhecimento na Legislação Brasileira

Atualmente, há registros de comunidades que mesmo tendo documentos comprobatórios da posse da terra sofrem expropriações de seus territórios, devido a pressões de fazendeiros residentes em regiões vizinhas ou grileiros interessados no valor desses territórios.

O registro de posse, por não ser um registro formal de propriedade de terra, não garante a propriedade às famílias habitantes das regiões por inúmeras gerações. Essa realidade nos remete ao passado de exclusão desses indivíduos dos direitos de possuir a terra em que, mesmo quando herdada e com testamentos lavrados em cartório, os negros eram expulsos e removidos de seus territórios, fato similar ao contexto atual das comunidades quilombolas nas diversas regiões do território brasileiro (FURTADO; SUCUPIRA; ALVES, 2014).

Em consonância com o artigo 68, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, a efetivação do direito à propriedade das terras pertencentes aos remanescentes das comunidades dos quilombos fica sob a incumbência do Poder Público que irá promover a demarcação de tais áreas e a expedição do respectivo título. É nítido o intuito fraternal e emancipatório de tal norma consagradora de direitos fundamentais.

Além disso, encontra-se em vigor o Decreto nº 4.887 de 2003 que assinala os critérios para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos. De acordo com seu art. 2º, os critérios são: a auto atribuição, a trajetória histórica própria no contexto do coletivismo, territorialidade e a presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (BRASIL, 2003).

Em todo o Brasil o processo de titulação das terras quilombolas permanece lento e não há indicativo que o cenário de baixa efetividade na garantia dos direitos territoriais das comunidades quilombolas possa ser revertido a médio prazo. Pelo contrário, os sucessivos cortes no orçamento do INCRA tendem a agravar a situação.

Segundo a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ (2018), enquanto em 2010 o orçamento para a regularização de terras quilombolas somava 64 milhões, para o ano de 2018 o orçamento foi de pouco mais que 2 milhões.

Enquanto as titulações não acontecem, os quilombolas ficam vulneráveis a uma série de ameaças à sua existência, ao seu modo de vida e seus territórios. Ademais, refletindo um cenário nacional, a violência contra os quilombolas só vem aumentando.

Para que uma comunidade tenha acesso à política de regularização de territórios quilombolas é necessário que ela se autorreconheça como um quilombo e que haja uma relação histórica com o território reivindicado. Estes fatores devem constar do pedido de autodefinição enviado à Fundação Palmares, que é a instituição responsável pela análise das informações e pela emissão da Certidão de Autorreconhecimento.

É a partir da titulação que se garante a propriedade do território e a autonomia da comunidade. Apesar de ser um direito adquirido o que se vê é a necessidade de provas e contraprovas para a efetividade de um direito que há séculos deveria ter sido assegurado aos quilombolas e seus remanescentes. Os titulares primários desse direito não usufruíram de suas merecidas terras e seus remanescentes ainda hoje lutam para mitigar os entraves para a efetiva regularização das terras dos quilombolas e, lamentavelmente, na Região Norte de Goiás a realidade não é diferente.

De acordo com Taveira (2013), o respeito e a construção da identidade negra no Brasil não são apenas uma questão de obrigatoriedade legal, mas uma forma de resgate da história cultural brasileira. O território para o povo Quilombola é mais que um chão onde habitam as pessoas, é o espaço sagrado, da vida social, política e de trabalho, onde se estabelecem as trocas materiais e espirituais. O desconhecimento dessas noções compromete a história de suas origens, o reconhecimento de sua identidade e a valorização de sua cultura como remanescente quilombola (TAVEIRA, 2013).

A diversidade de formas de ocupação e permanência das comunidades quilombolas nas terras por eles ocupadas busca entender suas realidades a partir da relação que cada grupo mantém com a terra e do sentido de território que sobre ela se estabelece. Deste modo, para essas comunidades a terra é lugar não só de moradia, mas é onde estão suas memórias e suas histórias, é espaço de luta contra o preconceito racial que sofrem da sociedade envolvente e, também, lugar onde constroem e afirmam suas identidades (LEITE, 2000).

Um aspecto importante na análise da posse das terras pelas comunidades quilombolas está no fato de não terem sido adquiridas por meio de documentação comprobatória. Para esses grupos o direito de permanecer nas terras, está ligado às origens da ocupação e no fato de se estar num lugar onde os antepassados estiveram, o qual foi deixado pelos fundadores originais (GUSMÃO, 1996b).

O direito reconhecido pela comunidade quilombola se opõe ao direito de propriedade vigente, visto que, no direito costumeiro a terra é tratada de modo coletivo pertencendo a todos.

A divisão do espaço se dá de acordo com as necessidades do grupo e enquanto terra deixada pelos seus ocupantes originais é lugar de todos, onde todos transitam e onde plantam e colhem coletivamente o seu sustento. Nesse sentido, é um território repleto de significados que atravessam a dimensão de espaço, enquanto que para o direito de propriedade da terra é tratada como mercadoria voltada para a geração de capital (LEITE, 2000).

E exatamente por ser vista como mercadoria ou capital, as terras das comunidades quilombolas são constantemente alvo de políticas desapropriatórias ou invasão de terceiros. Essas ações se realizam de diferentes formas, de acordo com as características das terras e com os interesses em jogo, vindos de representantes da sociedade envolvente e algumas vezes do próprio Estado.

São atos que, além de expulsarem as comunidades de suas terras, interferem nas suas práticas culturais e mítico-religiosas em constante reelaboração, as quais são responsáveis pela construção de suas identidades (SOUZA, 2008).

Souza (2008) destaca ainda que o reconhecimento da posse das terras a essas comunidades chamadas pela legislação de “remanescentes de quilombos” estabelece novas demandas em torno da regulamentação e execução do dispositivo constitucional, diante dos problemas que já existem e aqueles desconhecidos.

Além disso, são levantados questionamentos sobre os termos utilizados a partir da realidade observada para que a execução da lei se faça de modo a garantir o pleno acesso ao direito preconizado.

A efetividade do artigo 68 do ADCT promove o cuidado de compreender todas as imposições constituintes da história da ocupação da terra pelas comunidades quilombolas no Brasil. O trabalho em torno do reconhecimento desses grupos tem envolvido diversas instâncias sociais, operadores do Direito, entidades e institutos.

Entretanto, o cenário de titulação das terras quilombolas tem mostrado que a garantia explícita do artigo 68 é um grande desafio que tropeça não só nas dificuldades em dizer quem é remanescente de quilombo, como também nos interesses capitalistas que rodeiam esta questão bem como, a morosidade das instituições públicas, que beiram a inércia.

Enquanto isso, infelizmente, as comunidades quilombolas sofrem com ações de despejo e intimidações que as compelem a abandonar seus territórios historicamente construídos onde estão a vida, as histórias e as memórias dessas comunidades (BAIOCCHI, 1999).

As terras quilombolas sofreram e sofrem constantemente com a pressão de fazendas vizinhas e as investidas violentas dos grileiros. Por meio desses atores da especulação fundiária, a comunidade vem perdendo grande parte das suas terras produtivas, o que força a comunidade a procurar novas áreas, menos férteis, para o plantio.

Em muitos casos, isso envolve desmatamento de novas áreas ou queda da produtividade, atividade que coloca em risco o sustento alimentar desses produtores, bem como, a segurança. “A perda da terra, especialmente das áreas de roçados compromete a própria existência do quilombo, e da cultura Kalunga” (UNGARELLI, 2009, p. 20).

A titulação dessas terras é o primeiro passo para que as comunidades quilombolas se sintam empoderadas. Este sentimento é fundamental para que os atores locais se envolvam de forma efetiva, soberana e durável nas questões que permeiam suas vidas e, assim, possam responder com protagonismo aos estímulos e às oportunidades que se apresentarem a eles (BURSZTYN; BURSZTYN, 2013).

2. FORMAS DE RECONHECIMENTO DA PROPRIEDADE DOS QUILOMBOLAS

2.1 Requisitos para o Reconhecimento da Propriedade

O ordenamento jurídico brasileiro parte do pressuposto de que a identidade quilombola depende de auto identificação para o reconhecimento da propriedade.

Segundo o Instituto Nacional de Reforma Agrária - INCRA, as comunidades quilombolas são grupos étnicos predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana, que se auto definem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias (INCRA, 2015).

Esse auto reconhecimento é, conseqüentemente, a etapa primária para conceder o título da propriedade quilombola. Segundo prescreve o art. 2º, § 1º do

Decreto n. 4.887/2003, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante auto definição da própria comunidade (BRASIL, 2003).

Deste modo, ela deverá se constituir em uma pessoa jurídica e remeter o pedido à Fundação Cultural Palmares (FCP), órgão encarregado de analisar tal documento e emitir a certidão de acordo com a Portaria da Fundação Cultural Palmares n. ° 98/2007. Mediante a obediência rigorosa dos requisitos do art. 3º, inc. I a V (BRASIL, 2007)

Segundo o Incra (2017), após concluído o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID será publicado edital no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado, por duas vezes, bem como será afixado na sede da prefeitura municipal onde está situado o território identificado. O Edital deverá conter informações gerais do processo, localização do território identificado e matrículas de registro de imóveis incidentes.

A Superintendência Regional é responsável pela publicação, que será acompanhada por emissão de notificação a todos os ocupantes e confinantes, abrindo um prazo de 90 dias para apresentação de contestação ao RTID.

Além dos interessados, deve-se encaminhar a cópia do RTID aos seguintes órgãos públicos: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e seu correspondente na Administração Estadual; Secretaria do Patrimônio da União (SPU); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional (CDN); Fundação Cultural Palmares (FCP); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e seu correspondente na Administração Estadual; e Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

Em caso de sobreposição de algum interesse desses órgãos no território identificado será aberta uma negociação na Câmara de Conciliação e Arbitragem Federal da AGU (CCAF).

Conforme previsto os inc. I e II do art. 3º dispõem com relação às listas de presença que estas deverão estar assinadas pelos presentes na reunião de debate sobre a autodefinição da comunidade. O § 1º do mesmo artigo acrescenta, ainda, que nos casos dos incisos I e II do *caput* deste artigo, havendo impossibilidade de assinatura de próprio punho, esta será feita a rogo ao lado da respectiva impressão digital (BRASIL, 2007).

As provas necessárias para a autodefinição da comunidade que constituem a análise histórica da comunidade serão juntadas e avaliadas pela Fundação. Apesar da solicitação estar motivada no art. 3º, I, é relevante destacar que o título de propriedade será em nome da pessoa jurídica, que deverá ser instituída para tal finalidade. Além disso, conforme estabelecido pelo art. 5º, § único, da Portaria n. 98 de 2007, a emissão da certificação será gratuita (BRASIL, 2007).

Posteriormente à emissão do certificado, a Fundação permanecerá envolvida no procedimento e deverá conceder suporte para que a comunidade adquira a titulação definitiva da propriedade que será emitida pelo INCRA. Assim, garante-se assessoria jurídica às comunidades, seja para que defendam seus territórios contra qualquer tipo de violência, ou para que desenvolvam projetos conectados a políticas públicas, conforme estabelece o Decreto n. 4.887/2003 (BRASIL, 2003).

O amparo legal às questões que envolvem a propriedade das terras quilombolas encontra supedâneo no Decreto nº 4.887/2003, na Instrução Normativa nº 49/2008 do INCRA e o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Criada em 1988, a Fundação Palmares é uma instituição pública vinculada ao Ministério da Cultura e consiste no primeiro órgão criado a fim de promover e preservar a cultura afro-brasileira, por meio da formulação e implantação de políticas públicas que promovam a participação da população negra no Brasil.

Já o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA tem como finalidade a delimitação, demarcação e titulação definitiva dos territórios quilombolas. Em síntese, a Fundação Palmares propõe programas e projetos de valorização da cultura afro-brasileira que identificam seus patrimônios culturais materiais e imateriais e o INCRA dá a titulação definitiva aos quilombos que se autorreconhecem como comunidades remanescentes de quilombos, segundo o Decreto nº 4.887/2003 (SILVEIRA, 2012).

No processo de reconhecimento das terras quilombolas, após encerrada toda a extensa fase de negociação para conciliação de interesses públicos e de julgamento de contestação e recursos de interesses privados, a Presidência do Incra publica Portaria reconhecendo e declarando os limites do território quilombola.

A portaria é publicada no Diário Oficial da União e do Estado e deve conter o memorial descritivo do perímetro do território quilombola em vias de regularização. Para publicação de Portaria de Reconhecimento, a Superintendência Regional do INCRA encaminha à Sede o Conjunto Portaria, que se trata de um compêndio de

documentos acerca do processo de regularização do território quilombola, acrescido de pareceres técnico e jurídico atestando a regularidade do processo. O Conjunto Portaria é regulamentado pela Norma de Execução Conjunta do INCRA DF/DT nº 03/2010.

2.2 Condições para o reconhecimento previstas no ordenamento jurídico

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi o diploma que reconheceu a propriedade quilombola, como dito alhures e em consonância com o disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que assim reza: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988).

A regulamentação deste preceito constitucional se dá pelo Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003. No entanto, é a Instrução Normativa n. 57, de 20 de outubro de 2009, que regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos (BRASIL, 2009).

A referida normativa constitui a espinha dorsal da regularização fundiária quilombola. A primeira etapa desse procedimento administrativo inicia-se pelo requerimento de qualquer interessado ou mesmo de ofício pelo INCRA, conforme disposto no art. 7º, § 4º da instrução normativa (BRASIL, 2009) e do art. 3º, § 3º do Decreto n. 4.887 (BRASIL, 2003).

Desse modo, a comunidade quilombola encaminha à Superintendência Regional do INCRA o pedido para a regularização de território junto com a certidão de registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos. A comunidade poderá acompanhar o procedimento por meio de seus associados ou por representante por ela constituído, uma vez que será a principal beneficiada deste procedimento (BRASIL, 2003).

Prescreve ainda os arts. 4º e 5º do Decreto n. 4.887 de 2003 que entidades como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e o Ministério da Cultura que deverão assistir, acompanhar e fiscalizar todas as etapas garantindo a eficácia dos direitos da comunidade.

Caberá a essas entidades, assim como à comunidade interessada, acompanhar e fornecer informações necessárias, dentro de suas possibilidades, para a

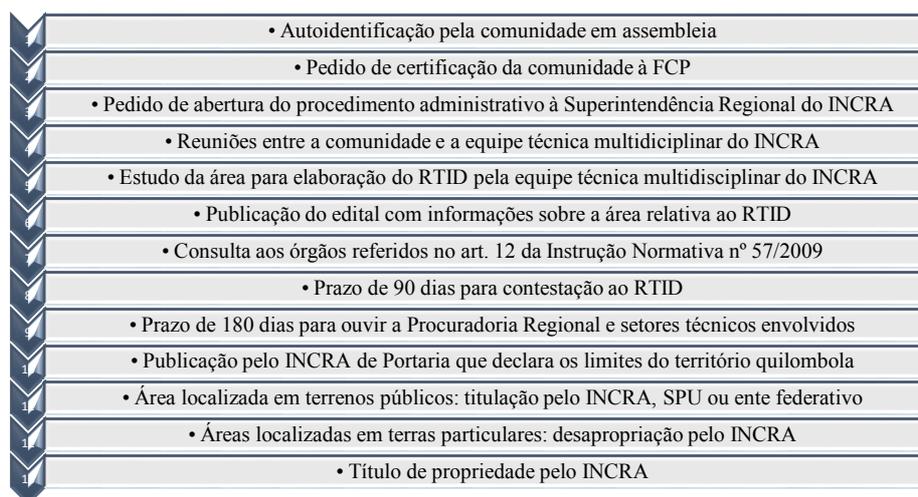
elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID. Este é um documento produzido por uma equipe multidisciplinar do INCRA objetivando a identificação e a delimitação do território quilombola reivindicado (BRASIL, 2003).

Já na segunda etapa, o Instituto faz um estudo da área onde a comunidade se encontra destinada à elaboração do RTID contendo informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, socioeconômicas, históricas e antropológicas daquele contexto, é o que estabelece o art. 9º da Instrução Normativa n. 57 de 2009 do INCRA (BRASIL, 2009).

A comunidade quilombola precisa ter um vínculo histórico próprio, além de apresentar características sociológicas comuns no parentesco, na organização social, nas atividades produtivas e reprodutivas etc. Precisa, ainda, ter a presunção da ancestralidade negra, mesmo que alguns membros incluídos ao grupo ao longo de sua história apresentem outras ancestralidades, e apresentar um histórico de resistência coletiva a opressão sofrida, desde o período escravagista até a atualidade, uma vez que, tal opressão não deixou de ser operante nos dias atuais, tanto da parte da sociedade como do Estado (INCRA, 2017).

Deverá apresentar relações específicas com o território pois, o vínculo que os membros da comunidade têm com ele, ao lado de todas estas outras características, é que constituem uma comunidade quilombola (INCRA, 2017).

Fluxograma do Procedimento estabelecido pelo Decreto nº. 4.887/ 2003



Fonte: Adaptado Henning; Leal; Colaço, 2015.

Ressalte-se que os títulos de domínio não serão entregues individualmente, uma vez que se trata de uma identidade coletiva. O título também terá as cláusulas de

inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, na qual todos poderão usufruir e usar da terra de maneira coletiva ficando a associação impedida de dispor do bem, portanto, a propriedade não poderá ser oferecida como garantia nem sofrer constrição judicial, não estando sujeitas à usucapião (NASCIMENTO; BATISTA; NASCIMENTO, 2016).

3. ENTRAVES E SOLUÇÕES PARA O RECONHECIMENTO DAS TERRAS DOS QUILOMBOLAS

3.1 Obstáculos para o reconhecimento das terras quilombolas

O ordenamento jurídico brasileiro nos moldes da Constituição Federal reconhece as manifestações culturais populares afro-brasileiras como patrimônio brasileiro e portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, em consonância com a previsão expressa nos artigos 215 e 216.

Ademais, segue construindo o suporte necessário para a consolidação de uma política que contemple, além das manifestações culturais, as fronteiras territoriais próprias dessas comunidades.

Algumas dessas comunidades se formaram antes da abolição da escravatura, outras se constituíram após esse momento. Entretanto, o governo não elaborou nenhuma política pública de integração dos quilombos, o que condenou os quilombolas a desenvolverem suas próprias formas de organização. Essa omissão governamental não impediu o crescimento de suas manifestações culturais, bem como a organização social, produtiva e religiosa, valorizando, portanto, características da etnicidade negra africana.

As principais características das comunidades remanescentes de quilombos são predominantemente rurais, onde são realizadas atividades de subsistência e extrativistas, agricultura, pesca e pecuária tradicional, artesanato e agroindústria tradicional. Em regra, as comunidades conjugam territórios individuais para cada família e áreas de uso comum (SILVEIRA, 2012).

Os órgãos federais encarregados de implementar o art. 68 do ADCT são o Ministério da Cultura e a Fundação Cultural Palmares – FCP.

O questionamento que se faz é a qual desses órgãos incumbe o reconhecimento, a delimitação e a demarcação das terras de comunidades remanescentes de quilombos.

O art. 14, IV, alínea “c”, da Lei 9.649/98³, que apresenta vigência simultânea à do art. 2.º, III e parágrafo único da Lei 7.668/88⁴ gera dúvida sobre este aspecto, uma vez que há de um lado o comando da Lei 9.649/98, dispondo que ao Ministério da Cultura cabe aprovar a delimitação das terras, bem como determinar as suas demarcações que serão homologadas mediante decreto.

Por outro lado, tem-se o comando da Lei 7.668/88 que impõe competência à FCP para realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação acarretando, por conseguinte, a dúvida quanto ao órgão competente para a delimitação e a demarcação das terras quilombolas.

Para sanar a controvérsia, o Decreto 3.912/2001, ao regulamentar o processo de implementação do art. 68 do ADCT, estabeleceu as seguintes etapas:

- 1) Encaminha-se requerimento ao Presidente da FCP, a fim de que seja aberto processo administrativo para a identificação de remanescentes de comunidade quilombola e sejam feitos o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário de suas terras; ou o próprio Presidente da FCP solicita autorização do Ministro da Cultura para a abertura, ex officio, de processo administrativo;
- 2) Diante do requerimento do interessado ou da autorização do Ministro da Cultura, o Presidente da FCP determina a abertura do processo administrativo;
- 3) A FCP elabora “relatório técnico”, do qual deve constar a identificação de aspectos sociológicos do grupo, estudos de natureza cartográfica e ambiental, um levantamento da situação fundiária das terras ocupadas (junto ao cartório de registro de imóveis competente), a delimitação das terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação, e um parecer jurídico;
- 4) A FCP remete o relatório técnico a três órgãos governamentais — a saber: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Secretaria do Patrimônio da União (SPU) —, para manifestação no prazo comum de trinta dias;

³ Art. 14. Os assuntos que constituem área de competência de cada Ministério são os seguintes: [...] IV - Ministério da Cultura: [...] c) aprovar a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como determinar as suas demarcações, que serão homologadas mediante decreto;

⁴ Art. 2º A Fundação Cultural Palmares - FCP poderá atuar, em todo o território nacional, diretamente ou mediante convênios ou contrato com Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo-lhe: [...] III - realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação. Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares - FCP é também parte legítima para promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários.

- 5) Após manifestação dos referidos órgãos, a FCP elabora parecer conclusivo no prazo de noventa dias;
- 6) Elaborado o parecer conclusivo, a FCP deve fazê-lo publicar, em três dias consecutivos, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localizar a área a ser demarcada, em forma de extrato e com o respectivo memorial descritivo de delimitação das terras;
- 7) Segue-se prazo de trinta dias para impugnações de terceiros interessados ao parecer conclusivo;
- 8) Havendo impugnação, o Presidente da FCP a aprecia no prazo de trinta dias, cabendo recurso de sua decisão ao Ministro da Cultura, no prazo de quinze dias;
- 9) Não havendo impugnação nos trinta dias subsequentes à última publicação do parecer conclusivo, o Presidente da FCP encaminha-o, junto ao respectivo processo administrativo, ao Ministro da Cultura;
- 10) Em até trinta dias após o recebimento do processo com o parecer conclusivo, o Ministro da Cultura profere decisão. São duas as alternativas possíveis de decisão: a primeira consistente em portaria pela qual são declarados os limites das terras, determinada a sua demarcação e prescritas todas as diligências necessárias para tanto, a serem cumpridas no prazo máximo de sessenta dias; a segunda, no sentido oposto, consistente em portaria pela qual é desaprovada a identificação, fundamentadamente, determinando-se o retorno dos autos à FCP. Neste último caso, o fundamento (da desaprovação) deve circunscrever-se ao não atendimento do disposto no art. 68 do ADCT;
- 11) Em caso de aprovação do parecer conclusivo pelo Ministro da Cultura, segue-se a homologação desta decisão por decreto do Presidente da República (OSMO *et al.*, 2002, p. 30-32).

As previsões deste decreto estabelecem que a FCP delimitará, em relatório técnico, as terras suscetíveis de reconhecimento e demarcação. Este relatório sofrerá determinado trâmite e resultará em parecer conclusivo. O parecer será submetido à apreciação do Ministro da Cultura, que declarará ou não, os limites das terras mediante portaria e determinará a sua demarcação, prescrevendo todas as diligências que julgue necessário. Uma vez editado o decreto homologatório da demarcação das terras, o próximo passo seria conferir a respectiva titulação ao grupo de remanescentes de comunidade quilombola (OSMO *et al.*, 2002).

3.2 Soluções para o efetivo reconhecimento das terras quilombolas

No Brasil ainda é pequeno o número de comunidades quilombolas certificadas, ou seja, ainda é baixo o número de pedidos de abertura do procedimento. Os motivos para o pequeno número de reconhecimento das terras quilombolas pode ser atribuída ao desconhecimento de direitos básicos pelas comunidades, o analfabetismo de muitos dos seus membros que é reconhecido até mesmo pela Portaria FCP n. 98/2007, art. 3º, § 1º (BRASIL, 2007) o que dificulta, inclusive, a constituição de uma

pessoa jurídica que represente o grupo e o conjunto emaranhado de regras jurídicas que a legislação exige.

É notório, que o texto constitucional necessita ser efetivado. Os princípios nele estabelecido como o da igualdade, da função social da propriedade e os seus direitos estabelecidos como os culturais não estão ali apenas para representar um ideal político, pois, a propriedade quilombola é reconhecida como direito fundamental.

O que causa inquietação é a manifesta tentativa de impor um regresso a esses direitos ainda nos dias atuais, o que pode ser visto pela análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239 (STF, 2004) que questionava a procedimentalização pelo Decreto 4.887/2003. Por maioria de votos, o STF declarou a validade do Decreto garantindo, com isso, a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas. A decisão foi julgada improcedente por oito ministros (STF, 2018).

Desse modo, é fundamental promover a defesa da proteção dos direitos dos quilombolas contra medidas de cunho restritivo. A proibição de retrocesso social opera precisamente na esfera dos direitos sociais, especialmente no que diz respeito à proteção negativa (SARLET, 2009).

De acordo com Souza (2006), essa temática ainda gera debates e controvérsias. Percebe-se, todavia, que é uma empreitada de toda a sociedade, seja ela jurista ou não, possibilitar a concretude dessas garantias. Pois, as comunidades quilombolas precisam ter assegurados seu direito à propriedade, ou seja, ao território em que habitam.

O território é formado a partir da construção de uma ideia de pertencimento físico, psicológico ou de identidade de um indivíduo ou grupo a um fragmento de espaço geográfico, em resposta às motivações e intenções de seus pares (SILVA, 2017).

Destarte, o artigo 68 do ADCT, ao assegurar a titularidade das terras às comunidades remanescentes de quilombos, justamente por abranger uma categoria ampla e até então desconhecida pelo sistema jurídico oficial, inaugurou um vasto campo de interpretações. O esforço das comunidades tem sido no sentido de conjugar a aplicação do referido dispositivo às diretrizes dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, que estabelece sobre os direitos culturais.

Regulamentando tais preceitos constitucionais, uma inovação importante, que é fruto da mobilização crescente, implementou por meio do Decreto 6040/2007 a

Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável dos Povos e das Comunidades Tradicionais.

Assim, não basta simplesmente promover a titularidade das terras das comunidades quilombolas que lá residem, visto que os interesses e demandas expressos pela luta destas comunidades vão muito além. Desse modo, sugere-se também o reconhecimento de direitos culturais e a participação direta dos quilombolas na aplicação e na execução de políticas específicas.

Cuida-se do indispensável reconhecimento do caráter multiétnico da formação do território nacional o que compreende, primeiramente, o reconhecimento e a legitimação da normatividade vigente em cada território quilombola (ROCHA, 2010).

O Estado brasileiro ao reconhecer o direito ao território ocupado pelas comunidades quilombolas obriga-se também à promoção de inúmeros outros direitos que são dependentes da titulação desse território, por exemplo, os direitos econômicos à alimentação e à produção, o direito ao meio ambiente sustentável e o direito à cultura, posto que, sem a garantia dos territórios todos os outros direitos ficam também ameaçados. E a pior consequência para as comunidades de não terem suas terras reconhecidas é a perda de sua liberdade, de diferentes maneiras (PRIOSTE; BARRETO, 2012).

Nota-se que há extrema burocratização e demora na prestação de um direito há muito reconhecido. As sociedades quilombolas não podem mais arcar com o custo social ocasionado pelo desrespeito aos direitos fundamentais. Tanto o Estado quanto a sociedade civil têm o dever de efetivar o direito constitucionalmente previsto, sem permitir retrocessos nessas garantias. E, com isso, permitir a visibilidade dos problemas dessas comunidades negras, marginalizadas e pobres que estão entregues à própria sorte sendo ainda hoje segregadas em seus direitos (HENNING; LEAL; COLAÇO, 2015).

É imprescindível que o Estado torne acessível suas políticas públicas promovendo o encontro entre o benefício e seu potencial público-alvo, ou seja, o direito de propriedade aos remanescentes dos quilombolas, por meio de informação e a acessibilidade de tais políticas. É necessário que os potenciais beneficiários saibam da existência de uma determinada ação estatal e onde poderão acessá-la.

O desconhecimento por parte dos destinatários das políticas públicas que o Estado deve lhes prestar não pode ser usado contra estes no momento em que descobrem os meios para acessá-las. Dessarte, o fato da política de regularização fundiária quilombola ser uma iniciativa recente, cujo decreto de regulamentação data do

ano de 2003, induz a necessidade de se realizar um trabalho de conscientização desse segmento com relação à titularidade de seus direitos (INCRA 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade brasileira é formada pelo processo de miscigenação e, sem qualquer propósito de demérito às demais raças, a raça negra teve papel fundamental na mestiçagem da atual sociedade.

Em que pese seu relevo para formação da própria identidade cultural brasileira, a comunidade negra ainda hoje vive o dissabor da segregação racial e são inúmeras as lutas por reconhecimento nas diversas áreas. Nesta esteira, os remanescentes dos quilombolas, descendentes de escravos ainda vivem sob a escravidão da segregação e do preconceito racial. São os remanescentes dos quilombolas, descendentes de escravos que ainda continuam vivendo a escravidão do isolamento e do preconceito racial.

Isso porque direitos básicos e fundamentais expressos na Magna Carta do Brasil não são usufruídos de forma eficaz, como demonstrado no objeto desta pesquisa. Há centenas de comunidades localizadas no território brasileiro que vivem sob o total abandono, sem ter acesso à efetivação do direito legitimado da propriedade de suas terras. O que acarreta outros conflitos como, por exemplo, o esbulho de seu direito por parte de terceiros.

Cite-se como exemplo a região norte de Goiás que clama pela regularização destas áreas e a garantia do direito destes remanescentes. Note-se que a lei que institui e regulamenta tal direito existe, entretanto, a burocratização e a falta de políticas públicas para levar o conhecimento aos detentores desse direito tem sido o maior obstáculo para sua efetivação.

Destarte, constata-se que há premente necessidade de justiça perante essas comunidades que ao longo da história tem vivido a inércia do Estado para a efetivação dos seus direitos, especialmente no que se refere à legalização das áreas na qual habitam a muitos anos para que possam viver com segurança e garantirem sua cultura e tradições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAIOCCHI, Mari de N. **Kalunga** – Povo da terra. Brasília: Ministério da

Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 1999.

GUSMÃO, Neusa M. M. de. Da antropologia e do direito: impasses da questão negra no campo. **Palmares em Revista**, Brasília: Fundação Cultural Palmares, n. 1, p. 1-13, 1996b.

_____. Desafios da diversidade na escola. *Revista Mediações*, Londrina, v. 5, n. 2, p. 9-28, jul.-dez. 2000.

HENNING, Ana Clara Correa; LEAL, Robson Jardel Santos Leal, COLAÇO, Thais Luzia. **Procedimento para Identificação, Reconhecimento, Delimitação, Demarcação e Titulação das Terras Quilombolas**. 2015. Disponível em< file:///D:/Downloads/1301-1-2717-1-10-20160302%20(4).pdf> Acesso em: 31 ago. 2020.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas – DFQ Atualizado**. 2017. Disponível em< http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-perguntasrespostas-a4.pdf> Acesso em: 31 ago. 2020.

LEITE, Ilka B. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. **Textos e Debates**. Florianópolis: UFSC, Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas, n. 07, 2000.

NASCIMENTO, Germana Aguiar Ribeiro do; BATISTA, Mércia Rejane Rangel; NASCIMENTO, Marília Aguiar Ribeiro do. **Panorama atual de proteção do direito à terra das comunidades quilombolas e desafios futuros**. 2016. Artigo Disponível em< https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1518-70122016000300432&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 31 ago. 2020.

OSMO, Carla; VASQUES, Denise; PINTO, Henrique Motta; PESSÔA, Patrícia Rodrigues; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **O direito à terra das comunidades quilombolas** (Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). 2002. Disponível em<http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/432_Comunidades_quilombolas_direito_a_terra.pdf> Acesso em: 28 ago. 2020.

ROCHA, Gabriela de Freitas Figueiredo. A territorialidade quilombola ressignificando o território brasileiro: uma análise interdisciplinar. 2010. Artigo Disponível em< https://journals.openedition.org/eces/417> Acesso em: 28 ago. 2020.

SAMPAIO, Rogério Marrne de Castro. **Direito das Coisas**. São Paulo: Atlas, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. **Revista do TST**, Brasília, vol. 75, n. 3, p. 116- 149, jul/set, 2009.

SILVA, Marcelo Gonçalves da. A titulação das terras das comunidades tradicionais

quilombolas no Brasil: análise da atuação do Estado. 2017. Tese de Doutorado. Disponível em< https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-09042018-155054/publico/2017_MarceloGoncalvesDaSilva_VOrig.pdf> Acesso em: 28 ago. 2020.

SILVEIRA, Aline da Fonseca Sá e. A Identidade Quilombola e o Processo de Reconhecimento de Terras. 2012. **XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária**. Disponível em< http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1020_1.pdf> Acesso em: 28 de ago. 2020.

SOUZA, Márcia Lúcia Anacleto de. Comunidades rurais negras e educação no projeto “Uma História Do Povo Kalunga”. **Ruris**, vol. 2 , n. 1, mar. de 2008.

TAVEIRA, Ana Celuta Fulgêncio. **Comunidade Remanescente Quilombola Kalunga: direito à educação como expressão de cidadania no ensino fundamental**. 2013. Disponível em< <http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/handle/tede/704>> Acesso em: 14 de jun. 2020.